

22.7.2019  
EOAK 6678/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **PUUTTEELLISESTI LAADITUT ASIAKASTIEDOT JA ASIAKASSUUNNITELMAN TOIMITTAMISEN VIIVÄSTYS**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli monin eri tavoin Tampereen sosiaalitoimen ja sen viranhaltijoiden menettelyä lastensa sijaishuollon järjestämisessä. Kantelun mukaan kantelijan tietopyyntöihin ja muihin yhteydenotto-pyyntöihin ei ollut vastattu eikä kantelija ollut saanut päätöstä vaatimukseensa huostassapidon lopettamisesta. Kantelussa arvosteltiin myös asiakassuunnitelman myöhäistä lähettämistä ja sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuutta.

Edelleen kantelussa kerrottiin, että kantelijan lasten ja hänen yhteydenpitoaan oli rajoitettu. Kantelija arvosteli Tampereen sosiaalitoimeaa siitä, ettei hän ollut saanut tietoja päätökseen vaikuttavista asiakirjoista.

### **2 SELVITYS**

Tampereen kaupungin avo- ja asumispalvelut antoi kirjoituksen johdosta selvityksen (liitteenä).

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Yhteydenottopyyntöihin vastaaminen**

Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksen mukaan kantelijan yhteydenottopyynnöt ja viestit on kirjattu ja niihin on pyritty vastaamaan kohtuullisessa ajassa. Sen sijaan selvityksen mukaan ”on mahdotonta arvioida, onko kaikki yhteydenottopyynnöt ja viestit kirjattu asiakirjoihin, koska sijaishuollon arjessa kaikkia yhteydenottoja ei välttämättä kirjata”.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin ja 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Lastensuojelulain 33 §:n mukaan lastensuojelun työntekijöiden tulee merkitä lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin lastensuojeluasian vireille tulosta lähtien kaikki lapsen tarvitsemien lastensuojelutoimenpiteiden

järjestämiseen vaikuttavat tiedot sekä toimenpiteiden suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot. Viranomaisen ylläpitämien asiakasasiakirjojen ja niihin tehtyjen merkintöjen perusteella viranomainen tekee lasta koskevia ratkaisuja sekä sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n tarkoittamia päätöksiä. Asiakasmerkintöjen yhtenä tehtävänä on mahdollistaa myös viranomaisen toiminnan asianmukaisuuden jälkikäteisarviointi.

Lasta koskevilla asiakirjoilla ja niihin tehtävillä merkinnöillä on erityistä merkitystä silloin, kun päätetään esimerkiksi lapsen sijaishuollon järjestämisestä sekä siihen liittyvästä muusta päätöksenteosta. Viranomaisen on järjestettävä asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan riittävän huolellisesti ja tarkasti sille lähetettyjen asiakirjojen liikkumista viranomaisessa ja valvomaan myös sitä, että esimerkiksi sille osoitettuun kirjeisiin, tiedusteluihin ja hakemuksiin tai muutoksenhakuihin vastataan ilman aiheetonta viivästystä.

Tampereen kaupungin avo- ja asumispalvelupalvelujen selvityksen perusteella pidän varsin mahdollisena, että kantelijan kaikkia yhteydenotopyyntöjä ja viestejä ei ole kirjattu lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin. Selvityksestä ei myöskään ilmene, mitä selvityksessä on tarkoitettu yhteydenotopyyntöjen vastaamisella ”kohtuullisessa ajassa.”

Minulla ei käytettävissäni olleen aineiston perusteella kuitenkaan ole mahdollisuutta ottaa asiaan yksilöidysti kantaa. Korostan kuitenkin, että huolellisella asiakirjojen laatimisella edistetään lapsen sijaishuollon järjestämistä ja varmistetaan, kuten edellä olen todennut, viranomaisen menettelyn asianmukaisuuden jälkikäteinen arviointi. Totean, että lasta koskeviin asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen siten kuin lastensuojelulain 33 §:ssä on säädetty, on ratkaisevan tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Mikäli tärkeitä tietoja jää kirjaamatta, mahdolliset erimielisyydet asiakkaan ja viranomaisen välillä voivat jäädä selvittämättä. Lastensuojelun asiakastietojen ajantasaisuus ja se, että ne on asianmukaisesti laadittu, on tärkeää sekä asiakkaan että työntekijöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Kiinnitän Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden huomiota siihen, mitä olen edellä todennut asiakastietojen kirjaamisesta.

### 3.2 Kantelijan oikeus saada tietoja häntä ja lasta koskevista asiakirjoista

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut pyytämäänsä tietoja Tampereen sosiaalitoimelta.

Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksen mukaan kantelija jätti 22.10.2018 pyynnön saada tieto häntä ja lapsia koskevista asiakirjoista. Asiaan liittyen kantelija teki sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittaman muistutuksen 27.12.2018. Selvityksen mukaan ”tietojen luovutuksessa on tapahtunut inhimillinen virhe, yhden lapsen asia-

kirjapyyntö on jäänyt epähuomiossa huomioimatta”. Selvityksen mukaan muistutuksen saavuttua kantelijalle luovutettiin puuttuvat asiakirjat. Kantelijan muistutus sisälsi selvityksen mukaan myös henkilötietolain mukaisen vaatimuksen tietojen korjaamisesta. Selvityksestä ilmenee, että asiassa on annettu henkilötietolain tarkoittamassa asiassa ”valituskelppoinen päätös”.

Totean, että asianosaisen tietojensaantioikeudesta on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 11 §:ssä sekä sosiaalihuollon asiakaslain 11 §:ssä. Asianosaisella on säännösten mukaan oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, jos mainittu asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Lapsen huoltajalla on alaikäisen laillisena edustajana oikeus saada tieto itseään ja alaikäisiä lapsiaan koskevista tiedoista myös julkisuuslain 12 §:n perusteella.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Saman pykälän 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä oli ”11.11.2018 jäänyt odottamaan tietojensaanti-pyyntöä”. Selvityksestä kuitenkin ilmenee, että tietopyyntö oli tullut jo 22.10.2018 viranomaisessa vireille ja puuttuneet asiakirjat oli lähetetty kantelijalle vasta 27.12.2018. Tietopyyntöä ei siten ollut kaikin osin käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Koska asia on sittemmin ratkennut niin, että kantelijalle on selvityksen mukaan hänen muistutuksensa jälkeen luovutettu hänen pyytämänsä asiakirjat, ja johtava sosiaalityöntekijä on muistutukseen antamassaan vastauksessa myöntänyt muistutuksen aiheellisuuden ja virheen sekä pahoitellut asiaa, ei asia anna puoleltani muuhun, kuin että kiinnitän Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden huomiota huolellisuuteen julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä käsiteltäessä.

### 3.3 Tiedonsaanti yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa

Kantelija on arvostellut Tampereen sosiaalitoimea siitä, ettei hän ollut saanut tietoja niistä asiakirjoista, jotka olivat vaikuttaneet yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tekemiseen. Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksestä ilmenee, että asiassa

oli järjestetty kuulemistilaisuus, jossa kantelijalla oli ollut mahdollisuus saada tieto päätöksentekoon liittyvistä asiakirjoista. Selvityksessä on lisäksi todettu, että yhteydenpidon rajoittamispäätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen.

Tämän takia kirjoitus ei tältä osin anna aihetta puoleltani enempään.

### 3.4 Asiakassuunnitelman toimittaminen kantelijalle

Kantelija on arvostellut Tampereen sosiaalitoimea siitä, ettei hänelle ollut lähetetty lasta koskevia asiakassuunnitelmia. Kantelija kertoi, että ”25.10.2018 tiedustelin asiakassuunnitelmaa, joka saneltiin palaverissa 17.09.2018. Sosiaalityöntekijä vastasi, että asiakassuunnitelma on lähetetty 17.10.2018. Asiakassuunnitelma saapui samana päivänä tiedusteluni jälkeen, eli reilusti yli kuukausi palaverin jälkeen”.

Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksessä todetaan tältä osin seuraavaa: ”Sosiaalityöntekijöiden työmäärän vuoksi aika-ajoin asiakassuunnitelman puhtaaksikirjoittaminen kestää. On mahdotonta selvittää, missä vaiheessa kantelija on saanut asiakassuunnitelmat.”

Totean, että lastensuojelulain 30 §:ssä on säädetty lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle tehtävästä asiakassuunnitelmasta. Säännös sisältää myös määräykset huostaanotettua lasta koskevan asiakassuunnitelman sisällöstä. Asiakassuunnitelma laaditaan tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalityön toteuttamiseksi ja sen tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti arvioida lapsen ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävän pitkäjänteinen tuki. Suunnitelmassa tulee selvittää lapsen etu ja arvioida eri toimenpiteiden todennäköiset vaikutukset lapsen kehitykseen ja kasvuun. Asiakassuunnitelman perusteella voidaan tarkoituksenmukaisella, lapsen edun turvaavalla tavalla suunnitella ja järjestää tarvittavia ja riittäviä palveluja ja tukitoimia lapselle ja perheelle (HE 252/2006 vp, s. 147–148).

Asiakassuunnitelma laaditaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Se sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä palvelujen toteuttamisen kannalta välttämättömät tiedot. Asiakassuunnitelma toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen välineenä. Suunnitelman tavoitteiden toteutumisen yhtenä edellytyksenä on, että se voidaan laatia yhteistyössä viranomaisen ja sosiaalihuollon asiakkaan ja muiden asiaan osallisten kanssa. Asiakkaan kannalta olennaista on se, että esimerkiksi erimielisyystilanteessa asiakkaan oma käsitys palveluiden tarpeesta voidaan kirjata asiakassuunnitelmaan. Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta on tärkeää, että hän tietää millaisiin toimenpiteisiin viranomainen hänen asiassaan mahdollisesti ryhtyy. Sosiaalihuollon asiakkaan on tiedettävä myös ne vaihtoehtoiset toimintatavat, joita viranomaisella asiassa mahdollisesti on, sekä se,

millä tavoin hänen on itsensä meneteltävä toimiakseen asiakassuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden ja siinä asetettujen edellytysten mukaisella tavalla.

Hyvä hallinto ja hallintolain 23 §:n 1 momentin säännös asian viivytyksettömästä käsittelystä edellyttävät, että viranomaisen toimittaa asiakassuunnitelman oma-aloitteisesti tiedoksi huoltajille ja muille asianosaisille ilman aiheetonta viivästystä. Asian käsittelyssä tulee säännöksen perusteluiden mukaisesti kiinnittää huomiota muun muassa asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta, mikä merkitsee, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75). Velvollisuus lähettää asiakassuunnitelma lapselle ja huoltajalle korostuu erityisesti, kun lapsi on tai on ollut sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Huostaanotetun lapsen asiakassuunnitelmassa sovitaan esimerkiksi lapsen yhteydenpidosta, sen laajuudesta ja toteuttamistavasta. Asiakassuunnitelmaan kirjataan myös huostaanotetun lapsen tarvitsema erityinen tuki ja erityiset palvelut. Asiakassuunnitelman avulla huoltajalla on mahdollisuus arvioida, toteutuvatko sijoituksen tavoitteet.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella arvioin asiaa niin, että sosiaalityöntekijöiden työmäärästä johtuen asiakassuunnitelman toimittamiseen kantelijalle oli kulunut noin kuukausi siitä, kun suunnitelmaa koskeva palaveri oli pidetty. Kantelun mukaan asiakassuunnitelma toimitettiin kantelijalle vasta sen jälkeen, kun hän oli nimenomaisesti sitä pyytänyt.

Totean, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen alaiset viranhaltijat ja muut työntekijät voivat suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Toisaalta Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksessä on todettu, että sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja suuri työmäärä ovat tosiasioita. Tällaisessa tilanteessa sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulee ryhtyä toimenpiteisiin riittävien resurssien turvaamiseksi. Kuten olen edellä todennut, asiakassuunnitelma on asianosaisille (lapsen huoltaja ja lapsi) sellainen tärkeä asiakirja, josta asianosaiset voivat selvittää viranomaisen velvollisuudet ja heille ja asianosaisille kuuluvat oikeudet.

Huomioni on kiinnittynyt vielä siihen, että Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksessä on todettu, ettei se pysty selvittämään asiakirjoistaan ”missä vaiheessa kantelija on saanut asiakassuunnitelmat.” Kuten olen edellä kohdassa 3.1 todennut, lastensuojelulain säännökset edellyttävät, että viranomaisen kirjaa kaikki lastensuojeluasian vireille tulosta lapsen tarvitsemien lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseen vaikuttavat tiedot. Tältä osin saamani selvityksen perusteella asiakirjojen ylläpito on myös laiminlyöty.

Kiinnitän Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden vakavaa huomiota sen velvollisuuksiin turvata viranhaltijoille ja työntekijöilleen mahdollisuudet selviytyä ja suoriutua lakisääteisistä tehtävistään.

### 3.5 Päätöksenteko huostassapidon lopettamista koskevassa asiassa

Kantelija arvosteli Tampereen sosiaalitoimea siitä, ettei hänen vaatimustaan huostassapidon lopettamisesta ollut käsitelty. Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden selvityksen mukaan vaatimus huostaanoton lopettamisesta tuli vireille 8.10.2018. Selvityksen mukaan asiassa ei ollut tehty päätöstä vielä helmikuussa 2019.

Lastensuojeluasiat tulee käsitellä hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyssä tulee siten säännöksen perusteluiden mukaisesti kiinnittää huomiota muun muassa asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta, mikä merkitsee, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75). Kun kysymys on lapsen huostaanotosta ja siihen liittyvästä sijaishuollon järjestämisestä, tulee käsitykseni mukaan viranomaisen käsitellä sille esitetyt hakemukset ja vaatimukset sillä tavoin, että sijoitetun lapsen ja hänen huoltajansa oikeudet voivat toteutua täysimääräisesti. Viranhaltijan päätöksenteon jälkeen asianosaisilla on erimielisyystilanteissa mahdollisuus saattaa asia valituksena tuomioistuimen arvioitavaksi. Lapsen ja hänen huoltajansa tärkeät edut vaativat tämän takia, ottaen lisäksi huomioon lapsen huostaanoton luonne, erityisen painoarvon antamista käsittelyn viivytyksettömyydelle.

Saamani selvityksen mukaan asian käsittely oli kestänyt Tampereen kaupungin selvitystä annettaessa neljä kuukautta. Selvityksestä ei ilmene, miksi asian käsittely on kestänyt näin kauan. Selvityksessä ei siten ole tuotu esiin minkäänlaista syytä asian käsittelyn kestolle, minkä vuoksi katson, ettei asiassa ole esitetty myöskään hyväksyttävää syytä asian viipymiselle.

Kiinnitän Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden huomiota siihen, että sen tulee käsitellä lastensuojeluasiat ilman aiheetonta viivytystä.

## 4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Tampereen kaupungin avo- ja asumispalveluiden huomiota siihen, mitä olen todennut edellä kohdassa

- 3.1 ja 3.4 asiakastietojen kirjaamisesta,
- 3.2 huolellisuudesta julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä käsiteltäessä,
- 3.4 velvollisuudesta turvata viranhaltijoille ja työntekijöille mahdollisuudet selviytyä ja suoriutua lakisääteisistä tehtävistään, ja
- 3.5 lastensuojeluasioiden käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystaloukselle.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijäneuvos Tapio Rätty